



POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO: ANÁLISE DO CURSO DE CAPACITAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS PARA FUNDAMENTAR A PROPOSIÇÃO DE PROJETOS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM MUNICÍPIOS PARAENSES.

Rita de Cássia Barbosa dos Santos¹

RESUMO: Após a Constituição Federal de 1988 os municípios adquirem maiores competências no que concerne ao planejamento das políticas públicas, em especial para a política de habitação. Mas em contrapartida não são dadas as condições necessárias para que estes municípios exerçam sua autonomia. Deste modo o Ministério das Cidades através do Programa Nacional de Capacitação das Cidades - PNCC visa capacitar agentes públicos e sociais dos municípios brasileiros para a proposição da política nacional de desenvolvimento urbano. Cabe ressaltar que além da capacitação é necessário um local de trabalho adequado que absorva todo o conhecimento adquirido nos cursos de capacitação.

Palavras Chaves: Políticas Públicas de Habitação, Municípios, Habitação de Interesse Social.

ABSTRACT: After the 1988 Federal Constitution the municipalities acquire greater powers in relation to the planning of public policies, especially for housing policy. But in return are not given the necessary conditions for these cities exercising their autonomy. Thus the Ministry of Cities through the National Training Program of Cities - PNCC aims to empower public and social agents of the Brazilian municipalities to formulate the national policy for urban development. It is noteworthy that in addition to training requires a suitable workplace to absorb all the knowledge acquired in training courses.

Keywords: Public Policy of Housing, Municipalities, Social Housing.

¹ Estudante de Pós-graduação. Universidade Federal do Pará. cassiaufpa@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

As análises expostas neste artigo correspondem aos resultados da pesquisa teórica e empírica realizada para a elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Serviço Social, cujo objeto de estudo foi o curso de Capacitação de Agentes Públicos em Geoprocessamento para fundamentar a Proposição de Projetos de Habitação de Interesse Social em municípios paraenses, com o objetivo de verificar se 14 agentes públicos municipais, capacitados pelo referido curso, utilizaram o conhecimento apreendido no referido curso, no cotidiano das prefeituras para o planejamento e execução de políticas públicas. A avaliação do curso de capacitação é primordial, no sentido de compreender quais os rebatimentos para os agentes públicos, e para os municípios que participaram da referida capacitação, assim para compreendermos em sua essência qual a lógica do Programa Nacional de Capacitação das Cidades - PNCC, que orienta para a capacitação dos municípios para a proposição de projetos de habitação de interesse social, torna-se necessário uma discussão acerca dos determinantes históricos do Estado capitalista, no que tange ao processo de urbanização brasileira, a qual será determinante para a problemática habitacional no Brasil.

2. ESTADO CAPITALISTA E QUESTÃO URBANA: BREVE ANÁLISE

Segundo Lefebvre (1999) a formação da cidade capitalista está relacionada à divisão social e técnica do trabalho entre campo e cidade, quando há necessidade da produção de valores de troca, além dos valores de uso, e quando aumenta a circulação de mercadorias, e aumenta principalmente a massa de trabalhadores para a venda da mão de obra para os donos dos meios de produção.

Lojkine (1997) explica que a cidade capitalista vai ser caracterizada duplamente, pela crescente concentração dos “meios de consumo coletivos”, e pelo modo de aglomeração específica do conjunto dos meios de reprodução, tanto do capital, quanto da força de trabalho, o que vai gerar novas necessidades sociais, pois “a revolução no modo de produção da indústria e da agricultura exige uma revolução nas condições gerais do processo de produção social, isto é, nos meios de comunicação e de transporte. (LOJKINE, 1997, p. 145)

Portanto, o reflexo dessa formação social se dará sobre o território, nas formas de organização social. Pois com a industrialização, o trabalho no campo passou a ser

marginalizado, e assim o trabalho na cidade passa a ser valorizado dentro dessa nova conjuntura histórica da divisão técnica do trabalho, Lefebvre (1999, p. 49) afirma que “não há a menor dúvida de que a separação entre a cidade e o campo mutila e bloqueia a totalidade social; ela depende da divisão material e intelectual que encarna e projeta sobre o território”.

De acordo com Silva e Silva (1989, p. 179)

[...] é a acomodação de interesses basicamente econômicos que faz da cidade capitalista um espaço socialmente construído, ao mesmo tempo em que abriga os aparatos produtivos, abriga também classes sociais (...) onde se dá o domínio do econômico sobre o social, mas onde se gestam e se manifestam as lutas populares em torno de condições básicas de reprodução da força de trabalho [...]

O Estado capitalista sendo em sua essência um Estado burguês, na intervenção social, cria estratégias apenas para amenizar as expressões da questão social². Pois segundo Vieira (2007, p.78) as “políticas sociais são quase sempre vítimas da ação ou omissão dos governos despreocupados com os interesses da grande maioria dos habitantes e muito preocupados com os interesses dos grandes grupos econômicos”, assim a cidade capitalista é modelada segundo os interesses do capital. (SILVA e SILVA, 1989).

3. NOTAS DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA: REFLEXOS NA PROBLEMÁTICA HABITACIONAL

Segundo Silva e Silva (1989) as cidades no período colonial representavam grandes pólos importantes, pois nelas estabeleciam-se ligações de produção com a circulação internacional de mercadorias, dado o caráter agroexportador do Brasil. A mesma autora ressalta que a urbanização brasileira não se inicia com o processo de industrialização, mas há o redimensionamento do urbano. Santos (2008) expõe que é no século XIX a urbanização atinge sua forma mais madura, e no século XX adquire as características com as quais conhecemos hoje.

Portanto pode-se afirmar que é com a virada do século XIX para o XX, que ocorre de fato a consolidação do processo de urbanização no Brasil, segundo Maricato (1997, p. 17), consequência da “emergência do trabalhador livre, da Proclamação da República e a incipiente industrialização gerada a partir da atividade cafeeira”. Outro acontecimento

²Iamamoto (2006, p. 27) explica a questão social como o “conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação de seus frutos mantém-se privada por uma parte da sociedade”, aumentando ainda mais a segregação, as desigualdades sociais.

importante será a institucionalização da terra como propriedade privada. De acordo com a autora esses fatos históricos contribuem para a apreensão do desenvolvimento urbano no Brasil.

Mas é ao final da segunda guerra mundial, quando o capitalismo monopolista³ se consolida, e com a hegemonia do capital norte americano, dar-se-á uma mobilidade social do capital, é o que vai permitir um aceleração do processo industrial nos países chamados “periféricos”. Dessa forma Silva e Silva (1989) afirma que:

[...] Registra-se com isso, a emergência dos países de industrialização recente, entre os quais o Brasil, em decorrência da internacionalização da economia a partir de uma nova divisão internacional do trabalho; reformulação nos padrões de propriedade e controle do capital internacional; mudanças de tecnologia, da produção, da administração, do comércio e do sistema financeiro. [...] (SILVA e SILVA, 1989, p. 19)

A inserção dos países chamados “periféricos” na divisão internacional do trabalho se dará devido ao baixo custo da mão-de-obra, e da abundante matéria prima. Assim o Brasil será subordinado aos interesses econômicos dos países de capitalismo avançado e esse processo refletirá na urbanização brasileira, pois a classe trabalhadora com baixos salários não terá o suficiente para sua reprodução. Deste modo, Santos (2008) afirma que é a partir da década de 50, que se nota um processo de aglomeração da população urbana.

Maricato (2008, p.39) afirma que “O processo de urbanização se apresenta como uma máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente”, uma vez que o processo de industrialização em voga não absorve toda a mão de obra, assim o trabalho informal na cidade crescerá, e as frações de classe trabalhadora irá migrar para as periferias ou áreas centrais precárias para construir suas moradias, ainda que em forma indignas para a reprodução social.

4. A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

De acordo com Santos Júnior (2001, p. 16) “a constituição de 1988 representou um marco no processo de descentralização política no Brasil”, uma vez, que considera o

³ De acordo com Netto (2006, p. 20) “A constituição da organização monopólica obedeceu à urgência de viabilizar um objetivo primário: o acréscimo dos lucros capitalistas através do controle dos mercados. Essa organização — na qual o sistema bancário e creditício tem o seu papel econômico-financeiro redimensionado.” Uma vez que a partir dos anos de 1950 o Brasil faz empréstimos para o financiamento da industrialização acelerada no país no período pós-guerra.



município como ente federativo no que atribuiu-lhe maiores responsabilidades com as políticas públicas⁴.

[...] A redefinição de competências e atribuições da gestão das políticas sociais tem se realizado sob as bases institucionais de um Estado federativo, o que significa dizer que o modo pelo qual estes assumem funções de gestão de políticas públicas é inteiramente distinto daquele sob o qual vinham a assumi-las no regime militar. [...] (ARRETCHE, 2000, p. 47)

Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 é um marco da democracia no Brasil, no sentido de estabelecer as responsabilidades dos municípios no planejamento e execução de políticas públicas. Santos Júnior (2001, p.29) cita que “após a constituição de 1988, verifica-se um crescente e generalizado processo de fortalecimento da esfera local de governo, voltado para a descentralização das políticas públicas”.

Desta forma, Santos Júnior, Ribeiro e Azevedo (2004, p. 63) expõem:

[...] Nos anos 90 do século XX o poder local passou a ser visto, de um lado, como sede político-administrativa do governo municipal, e mais especificamente, de suas sedes urbanas — as cidades; de outro, como dinamizador das mudanças sociais por meio das novas formas de participação e organização popular [...] O poder local passou a ser visto como espaço da gestão político - administrativa e não como simples sede das elites (econômicas, sociais e políticas) [...].

Mas cabe ressaltar que ao mesmo tempo em que é dado ao município o papel de protagonista após a constituição de 1988, no processo democrático de gestão de políticas públicas, o que vai ocorrer, de fato, são maiores demandas para os municípios, e em contrapartida, não são dadas as condições para uma gestão de fato democrática, no sentido de planejar e executar políticas públicas para amenizar as expressões da questão social. Para afirmar essa discussão Sposati e Falcão (1990, p. 25) expõem que:

[...] Transfere-se encargos e serviços, mas não os recursos, nem a autoridade para operá-los com eficiência. É um modelo perverso porque penaliza a população local e desmoraliza o poder político local [...].

Assim, de acordo com Arretche (2000) a Constituição Federal de 1988 transfere responsabilidades e define competências, com relação a descentralização da política de desenvolvimento urbano, mas não define recursos para a efetivação destas competências.

⁴Sposati e Falcão (1990, p. 13) citam que “na década de 80, a descentralização do Estado aparece como exigência praticamente compulsória. Esta exigência advém, de um lado, como forma de superar a chamada crise fiscal que se instalou no interior da gestão do Estado e, de outro, do avanço democrático da sociedade brasileira, que pôs em questão a forma de governo autoritário e centralizador”.



Portanto a partir da Constituição de 1988, da promulgação da lei Nº 10.257/01- Estatuto das Cidades, da lei de responsabilidade fiscal dos municípios, e principalmente com a regulamentação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, os municípios, de forma geral passam a ter competências fiscais, de planejamento e execução de políticas Públicas.

Nessa perspectiva, é que o Ministério das Cidades, através do Programa Nacional de Capacitação das Cidades – PNCC visa “Fortalecer a capacidade técnica e institucional dos municípios nas áreas de planejamento, serviços urbanos e gestão territorial”, para dessa forma minimizar as desigualdades sociais no que condiz a Política de Desenvolvimento Urbano em âmbito local, com os projetos de capacitação de agentes públicos e sociais para a proposição do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS.

O projeto “Capacitação de Agentes Públicos em Geoprocessamento para fundamentar a Proposição de Projetos de Habitação de Interesse Social em municípios paraenses”⁵, e foi executado no período de junho de 2008 a junho de 2009 e capacitou 79 (setenta e nove) agentes públicos municipais, oriundos de 43 (quarenta e três) prefeituras paraenses. (SANTOS et al, 2009).

Para verificar se 14 (quatorze) municípios do Estado do Pará, e seus respectivos agentes públicos implementaram políticas habitacionais de Interesse Social, tendo como base o sistema de informação geográfica GeoSNIC/Terra View⁶ e outros softwares de domínio público, foram realizadas 14 entrevistas padronizadas com os agentes públicos capacitados pelo curso de capacitação do LAGEPH, destas 3 (três) foram *in loco* e 11 (onze) foram por *e-mail*. A opção por enviar as entrevistas para os *e-mails* dos agentes públicos municipais deu-se pela impossibilidade financeira para o deslocamento até os municípios.

⁵O Projeto “Capacitação de Agentes Públicos em Geoprocessamento para fundamentar a Proposição de Projetos de Habitação de Interesse Social em municípios paraenses” é um projeto de extensão desenvolvido no âmbito do Programa de Apoio à Reforma Urbana – PARU - (Programa integrado de ensino, pesquisa e extensão), vinculado à Faculdade de Serviço Social - FASS, em conjunto com a Faculdade de Estatística – FACE do Instituto de Ciências Exatas e Naturais - ICEN. Foi aprovado pelo Edital PROEXT 01/2007-MEC/CIDADES, parceria firmada entre o Ministério da Educação e o Ministério das Cidades. Este projeto é a primeira versão do Laboratório de Geoprocessamento e Políticas Habitacionais.

⁶ “O software é o componente principal em termos tecnológicos, na montagem de um sistema. Em geoprocessamento o mapa, enquanto forma de representação e análise de informações geográficas, é substituído por uma base de dados digitais que é acessada por um pacote de software. Este é formado por uma série de módulos. Em termos genéricos temos os seguintes subsistemas: Entrada e integração de dados; armazenamento e gerenciamento de dados; saída de dados – visualização e plotagem; processamento e transformação de dados; e interface com o usuário” (PEREIRA e SILVA, 2001, p. 10).



Para absorver as informações do Sistema Nacional das Cidades disponíveis na página eletrônica do Ministério das Cidades, nas entrevistas aplicadas, foram preponderantes respostas quanto a falta de infraestrutura nas prefeituras, como equipamentos, computadores, espaço físico, a ausência de pessoas qualificadas, e principalmente a falta de interesse da gestão municipal na capacitação dos agentes públicos. pois dentro da amostra de 14 (quatorze) agentes públicos, 4 (quatro) aplicaram o software Terra View, e 10 (dez) não aplicaram. Por exemplo, os agentes públicos entrevistados afirmam que:

[...] A administração não dá condições de infraestrutura para elaboração de projetos [...] (Agente Público do Município de Bagre).

[...] Não o utilizamos pela falta de estrutura do ponto de vista técnico, dado que não dispomos do mapa digital, dentre outros fatores. Os meios e as ferramentas para torná-los práticos e reais, esses ou inexistem ou são inacessíveis para nós [...] (Agente Público do município de Santa Maria do Pará).

[...] Infelizmente não possui. A internet é de péssima qualidade e os equipamentos eletrônicos são de péssima qualidade [...] (Agente Público do município de Bagre).

[...] Infelizmente não. Apesar de trabalhar em uma área que necessita de bons equipamentos e bastante treinamento, não há interesse da administração em capacitar seus funcionários, única e exclusivamente por contenção de despesas, o que acho um grande erro [...] (Agente Público do município de Afuá).

Ao analisar as respostas dos agentes públicos municipais que aplicaram o software Terra View, é preponderante a referência à importância do instrumental tecnológico para as ações da prefeitura, conforme afirmações abaixo:

[...] Trouxe uma nova visão sobre a importância do uso de geotecnologias na gestão municipal. Na sistematização do Cadastro Territorial Multifinalitário - CTM, Lançamento do primeiro IPTU em 2009, Regularização fundiária dos primeiros lotes urbanos. Estou mapeando todos os produtores rurais de Belterra, dados da produção bem como principais problemas [...] (Agente Público do município de Belterra).

[...] Como sou um agente multiplicador, assim que cheguei no município repassei este treinamento aos funcionários da EMATER que utilizam parte do curso, principalmente no que se refere a identificação de pontos e plotagem com GPS [...] (Agente Público do município de Afuá).

A partir da exposição do agente público de Belterra percebe-se a articulação do curso de capacitação em questão com as ações do município, com a sistematização do Cadastro Multifinalitário - CTM, Regularização Fundiária, que são parte da Política de Desenvolvimento Urbano.

Maricato (2008, p. 38) expõe que “a maior dificuldade é identificar a situação fundiária dos assentamentos, já que, nem mesmo muito dos governos municipais tem esse conhecimento”, portanto, a partir de um suporte técnico – científico – informacional,



articulado às ações do governo com a sociedade civil organizada, talvez fosse dado um grande passo na democratização no direito à moradia digna, a equipamentos coletivos que garanta a reprodução das frações de classe trabalhadora.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É percebido, assim, que a constituição de 1988 ao estabelecer responsabilidades e competências aos municípios não estabeleceram meios, recursos, para que estes exerçam de fato sua autonomia no planejamento e execução de políticas públicas, Santos Júnior (2001, p. 38) afirma “os governos municipais não detém os recursos (financeiros e técnicos) e instrumentos de intervenção necessários”. É complexo pensar um desenvolvimento urbano democrático, e uma Política Habitacional de Interesse Social nos municípios paraenses, dada a precariedade de muitos municípios. Assim para pensar o planejamento das cidades brasileiras é necessário compreender as particularidades destas, é importante o envolvimento dos municípios.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização**. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2000;

CARVALHO, Raul de. Yamamoto, Marilda Villela. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 23 ed. São Paulo, Cortez, 2008;

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL DE 1988. **Constituição Federativa do Brasil**. Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao>, acesso em 24 de abril de 2010, às 14:00h

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 10 ed. São Paulo, Cortez, 2006;

LEFEBVRE, Henri. **A cidade e a divisão do trabalho. A Cidade do Capital**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999;

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**, 2º ed.- São Paulo. Martins Fontes, 1997;

MARICATO, Erminia. **Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana**. 3 ed. Rio de Janeiro. Editora Vozes, 2008;



MARICATO, Erminia. **Habitação e Cidade**. 7º ed. São Paulo. Editora Atual, 1997

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Cadernos Ministério das Cidades: Capacitação e Informação**. Brasília, Ministério das Cidades, 2004

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Zeca Dastro e as Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário**. Brasília, Ministério das Cidades. 2010.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 5 ed. São Paulo, Cortez. 2006;

PEREIRA, Gilberto Corso. SILVA, Barbara-Christine Nentwig. **Geoprocessamento e Urbanismo**. In : GERARDI, Lucia Helena de Oliveira. MENDES, Iandara Alves (orgs.). **Teoria, Técnicas, Espaços e Atividades: Temas de Geografia Contemporânea**. Rio Claro: Programa de Pós-Graduação em Geografia UNESP/Associação de Geografia Teórica AGETEO, 2001. 97-137. disponível em http://www.ageteo.org.br/livro_2001.htm, acesso em 01.06.2010.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. AZEVEDO, Sérgio de; (org). **A crise da moradia nas grandes cidades. A questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro. Editora UFRJ, 1996;

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5º Ed. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo. 2008

SANTOS, Rita et al. Uso de tecnologias de geoprocessamento na proposição de políticas públicas municipais. In: 12ª Jornada de Extensão, Universidade Federal do Pará, Belém-PA, 2009.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. **Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Revan, FASE, 2001;

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. (orgs). **Governança democrática e Poder Local: A experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro, Ed. Revan, FASE, 2004;

SILVA E SILVA. Maria Ozanira da. **Política Habitacional Brasileira: Verso e Reverso**. Editora Cortez. São Paulo. 1989.

SPOSATI, Aldaísa; FALCÃO, Maria do Carmo. **A assistência Social Brasileira: Descentralização e Municipalização**. São Paulo: Ed. Educ, 1990;

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

www.cidades.gov/capacitacao, acesso em 24.04.2009